

UNIÓN EUROPEA

EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN: ESTADO DEL DEBATE

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Lanzamiento del debate: el Cuarto informe de la cohesión económica y social.
- III. Documentos importantes.
 - A) El Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social
 - B) "Regiones 2020"
 - C) El informe BARCA
 - D) El Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social
 - E) El "non paper" de la Comisión sobre el futuro marco presupuestario
- IV. Debates paralelos.
 - A) El nuevo concepto de "cohesión territorial"
 - B) Las estrategias macroregionales: Báltico y Danubio.
 - Una estrategia para el Atlántico
- V. La estrategia "Europa 2020" y la Política de Cohesión.
- VI. Un primer esbozo de propuestas: el Quinto informe de la cohesión económica, social y territorial.
- VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2007, cuando comienzan a desarrollarse los programas en el marco de la política de cohesión correspondientes al vigente período 2007-2013, se inicia, asimismo, el debate sobre lo que será la futura política de cohesión, esto es, la política de cohesión para el período post-2013. El primer esbozo de propuestas legislativas no aparece hasta finales de 2010; las propuestas legislativas propiamente dichas serán adoptadas por la Comisión Europea (en adelante Comisión), durante el segundo semestre de 2011.

Los debates a nivel comunitario se caracterizan, así, por ser períodos de reflexión largos. Se trata de dar la oportunidad a los diferentes actores implicados, desde las Instituciones comunitarias hasta los entes regionales y locales pasando por los Estados miembros y hasta el ciudadano de a pie, de expresar su opinión y de contribuir al debate. Desde hace ya unos años y cada vez más, la Comisión Europea lanza consultas públicas en relación con las diferentes políticas para recabar los comentarios y observaciones de aquéllos. Con ello, la Comisión persigue hacer efectiva la llamada gobernanza multinivel, que, superando el tradicional trílogo (Comisión-Estado miembro-Consejo), tiene en cuenta al resto de actores concernidos y, muy especialmente, a los entes regionales y locales, a la hora de negociar la normativa europea.

Esta fase de debate pre-legislativa, tiene, así, una especial importancia para los entes regionales y locales, importancia

acrecentada cuando se trata de la política de cohesión, de la que dichos entes son sus principales actores. En efecto, a través de sus contribuciones a las consultas abiertas por la Comisión, pueden influir en el contenido ulterior de la propuesta legislativa. Evidentemente, las contribuciones que recibe la Comisión no son vinculantes a la hora de redactar su propuesta, pero no cabe duda de que constituyen inputs de carácter orientativo de gran valor, al provenir de los actores más cercanos al terreno en que será finalmente aplicada la política.

Por otra parte, no hay que olvidar que el debate sobre la política de cohesión post-2013 se enmarca en otro debate más amplio; el debate sobre las futuras perspectivas financieras europeas o debate presupuestario. Ambos discurren en paralelo y finalmente, lo que se decida en torno a los presupuestos condicionará en gran medida a la futura política de cohesión. Los debates presupuestarios no suelen ser fáciles, dado que los Estados miembros que más aportan al presupuesto comunitario suelen quejarse de no beneficiarse de las políticas europeas en la misma medida. Se trata de negociaciones muy sensibles donde deben buscarse puntos de equilibrio cuando casi nadie está dispuesto a ceder. Para el próximo período post-2013, además, la situación de crisis económica y de estrictas restricciones presupuestarias a nivel nacional, dificulta aún más estas negociaciones y anuncia un presupuesto europeo claramente restrictivo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, el presente artículo trata de exponer

los principales momentos del debate sobre la política de cohesión post-2013, haciendo un repaso de las consultas que han sido abiertas por la Comisión y de los documentos más relevantes. Hacemos referencia, también, a dos cuestiones especialmente importantes que surgen dentro de este debate y que constituyen, en sí mismos, debates paralelos. Finalmente, hemos querido hacer referencia, en cada uno de los apartados, a las contribuciones aportadas por Canarias junto al resto de regiones ultraperiféricas.

II. LANZAMIENTO DEL DEBATE: EL CUARTO INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Según el artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), la Comisión debe redactar un informe sobre la cohesión económica y social cada tres años¹.

El 30 de mayo de 2007, la Comisión aprobaba su **Cuarto informe sobre la cohesión económica y social**². Dicho informe presentaba, por primera vez, datos sobre la situación económica, social y territorial de la Unión ampliada de veintisiete Estados miembros y sus 268 regiones³. El informe contiene un análisis pormenorizado de la situación de las regiones en términos de PIB, productividad y empleo.

Asimismo, proporciona una primera evaluación del impacto de la política de cohesión europea en el anterior período de programación 2000-2006, haciendo hincapié sobre el valor añadido real de dicha política, al tiempo que identifica una serie de desafíos a los que los Estados miembros y las regiones se verán confrontados en los próximos años. El informe cita los siguientes: a) la globalización y la necesidad de desarrollar la economía del conocimiento, b) el cambio climático, c) el aumento de los precios de la energía, d) los desequilibrios demográficos y las tensiones sociales, entre los que destaca el envejecimiento de la población y el fenómeno de la inmigración.

De este modo, el Cuarto informe va preparando el terreno con vistas al debate del futuro de la política de cohesión. El informe constata que la política de cohesión tiene un valor añadido real en cuanto a su contribución al desarrollo económico y social de la Unión, lo que resulta esencial para la defensa del mantenimiento de dicha política. Asimismo, delimita el contexto en el que deberá aplicarse la política de cohesión futura, caracterizado por nuevos desafíos de alcance mundial.

El Cuarto informe supone el punto de partida del debate sobre el futuro de la política de cohesión; el lanzamiento de una consulta pública que, oficialmente, se

¹ Artículo 175 (antiguo artículo 159 TCE)

“... Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas. ...”.

² COM (2007) 273 final, de 30.05.07.

³ La nomenclatura estadística que determina el nivel regional a la hora de recibir fondos en el marco de la política de cohesión (NUTS 2) fue modificada por última vez en 2010. Como consecuencia de dicha modificación, el número de regiones se elevó a 271.

producirá en el mes de septiembre, con la celebración el Cuarto Foro de la cohesión. Dicha consulta pública concierne todos los actores relacionados con la política de cohesión: las Instituciones comunitarias y el resto de actores a nivel nacional, regional y local.

Con objeto de abrir este importante debate, el **Cuarto informe propone las siguientes cuestiones:**

1. ¿Qué lecciones se extraen de la experiencia de preparación de los programas 2007/2013? En este contexto, y a la luz del análisis que se realiza en este informe, ¿cómo se adapta la política de cohesión a los nuevos retos que las regiones europeas deberán afrontar en los próximos años? Por ejemplo:

1.1. ¿Cómo pueden reaccionar las regiones frente a las presiones reestructuradoras de competidores dinámicos en sectores de alta tecnología y tecnología de nivel medio?

1.2. Teniendo en cuenta las marcadas diferencias en cuanto a las tasas de natalidad, las tasas de mortalidad y los flujos migratorios a escala regional, ¿qué papel puede ejercer la política de cohesión para responder al cambio demográfico?

1.3. ¿En qué medida el cambio climático supone un reto para la política de cohesión?

2. ¿Cómo puede la política de cohesión elaborar un planteamiento integrado y

más flexible del desarrollo/crecimiento y el empleo en este nuevo contexto?

2.1. ¿Cómo puede la política de cohesión promover mejor un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible teniendo en cuenta la diversidad de los territorios de la UE, tales como las zonas menos favorecidas, las islas, las zonas rurales y zonas costeras, pero también las ciudades, las regiones industriales en declive u otras zonas con características geográficas particulares?

2.2. ¿Qué efectos tienen los retos identificados en el informe sobre elementos clave para la cohesión social como la inclusión, la integración y la igualdad de oportunidades? ¿Se necesitan mayores esfuerzos para anticipar y contrarrestar estos efectos?

2.3. ¿Cuáles son las cualificaciones futuras clave que resultan esenciales para que nuestros ciudadanos puedan enfrentarse a nuevos retos?

2.4. ¿Qué competencias críticas deben desarrollarse a escala regional para que las regiones sean globalmente competitivas?

3. Una vez analizadas las anteriores cuestiones, ¿cómo se evalúa el sistema de gestión de la política para el periodo 2007-2013?

3.1. Teniendo en cuenta la necesidad de una gestión eficaz de los programas de la política de cohesión, ¿cuál es el reparto

óptimo de responsabilidades entre los niveles comunitario, nacional y regional en un sistema de niveles múltiples de gobernanza?

3.2. ¿Cómo puede hacerse más eficaz la política de cohesión a la hora de apoyar las políticas públicas de los Estados miembros y las regiones? ¿Qué mecanismos de aplicación podrían hacer que la política se basara más en el rendimiento y fuera más sencilla de manejar?

3.3. ¿Cómo se puede reforzar más la relación entre la política de cohesión y otras políticas comunitarias y nacionales para lograr más y mejores sinergias y complementariedades?

3.4. ¿Qué nuevas posibilidades existen de cooperación entre regiones, tanto dentro como fuera de la UE?

III. DOCUMENTOS IMPORTANTES

Presentamos a continuación una serie de documentos de trabajo de la propia Comisión o estudios independientes encargados por ésta, que sirven de soporte al debate y pretenden irlo enriqueciendo y nutriendo.

A) EL QUINTO INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Aprobado por la Comisión en junio de 2008, el Quinto Informe de situación sobre

la cohesión económica y social⁴, arroja, en su primera parte, **las primeras conclusiones de la consulta pública lanzada por el Cuarto informe de la cohesión.**

Cabe decir que, aparte de los informes sobre la cohesión que deben elaborarse cada tres años por mandato del Tratado, todos los años, salvo el año en el que se aprueba un informe de la cohesión, y tal y como se decidió por acuerdo político del Consejo, la Comisión elabora un informe llamado “de situación”.

El Quinto informe de situación compendia las más de cien contribuciones recibidas por la Comisión con ocasión del debate abierto por el Cuarto informe. Dichas contribuciones provienen de autoridades nacionales, regionales y locales, de interlocutores económicos y sociales, de instituciones académicas y de centros de investigación. Por su parte, Canarias, junto al resto de regiones ultraperiféricas (en adelante RUP), presentó su contribución conjunta el 31 de enero de 2008.

Las **primeras conclusiones** presentadas por el Quinto informe de situación podrían resumirse como sigue:

- Existe consenso sobre la necesidad de una política de cohesión europea ambiciosa para el futuro, de la que puedan beneficiarse todas las regiones de la UE. Hay, por tanto, un rechazo firme a la idea de una posible «renacionalización» de la política de cohesión;

⁴ COM (2008) 371 final, de 18.06.2008.

- Apoyo generalizado al "earmarking"⁵, esto es, la necesidad de dedicar un porcentaje dado de los recursos financieros de la política de cohesión para la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa -la innovación, la educación, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, etc.-;

- Llamamiento a una mayor «ecologización» de la política de cohesión;

- Llamamiento a una mayor coordinación entre la política de cohesión y otras políticas sectoriales de la UE a la luz de la complejidad de los retos y, en este contexto, invitación a la Comisión a que potencie los vínculos entre la política de cohesión y las políticas de desarrollo rural;

- Demanda de mayor simplificación de las políticas y una mayor participación de las autoridades locales y regionales en la elaboración y desarrollo de las mismas;

- Refuerzo de la cooperación territorial: los intercambios transfronterizos, transnacionales e interregionales en el marco de la cooperación territorial constituyen uno de los mejores ejemplos del valor añadido de la política de cohesión. Se pide la asignación de más recursos a este ámbito.

El día 26 de noviembre **el Pleno del Comité de Regiones aprobó su dictamen sobre dicho Quinto Informe de situación**, que, gracias a las gestiones del

Gobierno de Canarias, incluye en el texto dos menciones específicas a las RUP: una que hace referencia a la necesidad de tener en cuenta las características geográficas particulares de las RUP a la hora de encontrar criterios complementarios al del PIB cuando se pretende medir el grado de desarrollo de dichas regiones, y otra que se refiere a la especial vulnerabilidad de las RUP y regiones insulares, en relación con los desafíos del cambio climático y de la energía, así como el hecho de que dichas regiones, al mismo tiempo, representan una oportunidad para la UE al ser verdaderos laboratorios naturales para el estudio del impacto de dichos desafíos.

B) "REGIONES 2020"

En noviembre de 2008, la Comisión hace público su documento "Regiones 2020" – Evaluación de los desafíos a los que se enfrentarán las regiones de la UE -.

En dicho documento la Comisión trata de examinar el impacto que dichos desafíos tendrán en las distintas regiones de la Unión, con el fin de poder diseñar y poner en práctica las políticas más adecuadas para evitar o contrarrestar los efectos no deseados derivados de dichos desafíos.

Se trata de **los desafíos** que ya habían sido anunciados en el Cuarto informe de la cohesión: a) la mundialización, b) la evolución demográfica, c) el cambio climático, d) el desafío energético.

⁵ El Consejo Europeo de diciembre de 2005, en que se aprobó el marco financiero comunitario para 2007-2013, acordó determinar metas de gasto a fin de alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa. Así, en el caso de las regiones pertenecientes al objetivo "convergencia", el tope era un 60% de la financiación disponible. Para las regiones integradas en el objetivo "competitividad", se trataba del 75%.

Para determinar **cómo impactarán dichos desafíos en las distintas regiones**, la Comisión utiliza una serie de indicadores⁶ que miden el índice de vulnerabilidad⁷ de las mismas respecto de cada desafío.

Con carácter general, **el documento señala las siguientes conclusiones:**

Los desafíos anteriormente señalados afectarán a todas las regiones europeas sin embargo, cada uno de éstos lo hará de manera distinta según en qué regiones. También se presentarán de manera acumulada en ciertas regiones. Por lo que respecta a la mundialización, las regiones del sur y sureste son más vulnerables. En cuanto a la evolución demográfica, existen variaciones importantes entre regiones, aunque, una vez más, la vulnerabilidad de las regiones del sur y sur-este es superior. Cabe señalar que en los nuevos Estados miembros, se observa un retraso en la transición demográfica, y que los efectos para la próxima generación serán muy parecidos a los que se observan hoy en el resto de Estados miembros. Por lo que se refiere al cambio climático, se observa un modelo centro-periferia importante donde la periferia resulta más afectada. En cuanto al desafío energético,

se trata de una cuestión específica ligada a la situación de cada país, dado que son los Estados miembros, a nivel nacional, quienes deciden acerca de su modelo energético, lo que determina la seguridad interna y externa del aprovisionamiento.

El informe contiene una mención específica sobre las regiones ultraperiféricas: *"las Regiones ultraperiféricas se enfrentarán en primera línea a muchos de estos desafíos. Su experiencia será importante para sus vecinos geográficos y para el resto de la UE"*.

Sin embargo, el análisis que contiene este informe a propósito de las RUP es fuertemente criticado por éstas en el sentido en que *"la mayoría de las RUP no fueron estudiadas y, cuando fueron citadas, los indicadores de vulnerabilidad utilizados condujeron a resultados incoherentes que no reflejan en ningún caso la realidad de estas regiones"*⁸.

Según la Comisión, Canarias, por ejemplo, será una de las regiones europeas más vulnerables a la globalización, pero enfrentará con mucho más desahogo que casi todas las regiones españolas y muchas europeas el resto de desafíos⁹.

⁶ Los indicadores para medir el índice de vulnerabilidad de las regiones para cada uno de los desafíos son:

- la mundialización – Indicadores: productividad regional en 2020, tasa empleo regional en 2020, empleados de nivel educativo superior en 2020, empleados de nivel educativo bajo en 2020;

- la evolución demográfica – Indicadores: índice regional de personas de 65 y más años en 2020, envejecimiento de la población entre 2004-2020, índice regional de población en edad de trabajar en 2020;

- el cambio climático – Indicadores: zonas climáticas, cambios en la población regional por razón de inundaciones en 2001-2100, población regional en áreas 5 m por debajo del nivel del mar en 2001, parte de la economía regional representada por la agricultura y la pesca en 2005, índice regional de empleo en hoteles y restaurantes en 2005-2006;

- el desafío energético – Indicadores: consumo energético regional de los hogares en 2006, consumo energético regional de la industria, agricultura, servicios y transporte de mercancías en 2006, dependencia energética de importaciones en 2006.

⁷ El índice de vulnerabilidad se mide en una escala de 0 a 100, de menor (0) a mayor impacto (100).

⁸ Párrafo contenido en el Memorandum conjunto de las RUP "Las RUP en el horizonte 2020", de 14 de octubre de 2009.

⁹ En una escala de menor (0) a mayor (100) impacto, la Comisión establece los siguientes índices de vulnerabilidad para Canarias: a) globalización (74), b) cambio climático (34), c) energía (39), d) cambios demográficos (10), e) múltiples desafíos (40).

En su contribución conjunta sobre el futuro de la política de cohesión de enero de 2008, en respuesta a la consulta lanzada por el Cuarto informe de la cohesión, las RUP expresaban que *"las RUP son las regiones más vulnerables de la UE frente a circunstancias externas tales como la mundialización, el aumento del precio de la energía así como los efectos del cambio climático"*.

C) EL INFORME BARCA

El 27 de abril de 2009, Fabricio BARCA, Director General dentro del Ministerio de Economía italiano, presentó el estudio sobre el futuro de la política de cohesión, que le había encargado la entonces comisaria responsable de la política regional, Danuta HÜBNER.

Se trata de un informe de expertos, independiente, que no compromete la opinión de la Comisión, pero que aporta nuevas ideas al debate sobre cómo podría reformarse la política de la cohesión para el período post-2013. El informe es el resultado de una serie de seminarios y talleres en los que participaron expertos universitarios y funcionarios de los Estados miembros a lo largo de 2008.

La primera parte del informe se dirige a reforzar el propio concepto de la política de cohesión y a clarificar lo que se consideran como malentendidos en torno a la misma, tales como la idea de que la política de cohesión consiste en una mera redistribución de fondos, por ejemplo. Dicha primera parte ofrece argumentos que

justifican la necesidad de una política comunitaria de la cohesión y trata, en definitiva, de defender el valor añadido de dicha política.

El resto del informe **desarrolla una serie de premisas sobre las que debería basarse la futura política de cohesión renovada** y termina proponiendo diez pilares en torno a los que debería operarse esta reforma.

De entre las premisas, cabe destacar:

- La necesidad de una política de desarrollo económico y social para Europa basada en un enfoque territorial, la llamada *"place based development policy"*. Esta es una de las ideas centrales del informe;
- La política de cohesión es la única capaz de llevar a la práctica dicho enfoque, eso sí, debe ser reformada de manera sustancial y perseguir dos objetivos principales: lograr más eficiencia y la inclusión social;
- La reforma de la política de cohesión debe ser profunda y basarse en: la concentración de prioridades, cambios radicales en la gobernanza - esto es, las relaciones entre los actores en juego -, un nuevo compromiso político al más alto nivel, condicionalidades para la concesión de las ayudas y especificación de metas y objetivos cuantificables;
- Sólo una política de cohesión ambiciosa y dirigida a todo el territorio de la UE es capaz de lograr dichos objetivos.

Partiendo de las anteriores premisas, **la reforma propuesta se basa en diez pilares:**

- Pilar1: Concentración en unas pocas prioridades básicas;
- Pilar2: Un nuevo marco estratégico;
- Pilar3: Renovación de la relación contractual, la implementación y la comunicación;
- Pilar4: Refuerzo de la gobernanza para las prioridades básicas;
- Pilar5: Fomento de un gasto adicional, innovador y flexible;
- Pilar6: Fomento de la experimentación y movilización de los actores locales;
- Pilar7: Fomento del proceso de aprendizaje: evolución hacia una evaluación anticipada del impacto;
- Pilar8: Refuerzo del papel de la CE como centro de competencia;
- Pilar9: Gestión financiera y control;
- Pilar10: Refuerzo del sistema de contrapoderes institucionales a alto nivel político.

D) EL SEXTO INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Adoptado por la Comisión en el mes de junio de 2009, en pleno contexto de crisis financiera y económica mundial, el Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social¹⁰, **se centra en el desarrollo de los conceptos de creatividad**

e innovación como ámbitos clave capaces de ayudar a la Unión a salir de la crisis económica con más rapidez y más fortalecida.

Junto al Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado por la Comisión y refrendado por los Estados miembros por las mismas fechas, la política de cohesión, debe centrarse y redirigirse hacia inversiones que potencien la competitividad a largo plazo de la UE. Se trata de promover aspectos tales como el espíritu empresarial, el acceso de las PYME a financiación, el capital humano, las tecnologías de la información y comunicación, las tecnologías “verdes” y la eficiencia energética.

Asimismo, este informe afirma que la creatividad y la innovación poseen una dimensión regional fundamental. El principal objetivo del informe es mostrar qué factores pueden impulsar la creatividad y la innovación en las regiones, independientemente de su grado de desarrollo. El informe abarca tanto la innovación tecnológica, como otras variantes en campos distintos, tales como la innovación social, artística, cultural, de procesos y de servicios. El informe incluye once fichas que exponen y analizan los indicadores clave en relación con la creatividad y la innovación.

Por último, el Sexto informe de situación **también incluye una síntesis del debate en torno a la cohesión territorial**, lanzado por el Libro Verde de la cohesión territorial, que analizaremos con detalle más adelante en este artículo.

¹⁰ COM (2009) 295 final, de 25.06.09.

E) EL "NON PAPER" DE LA COMISIÓN SOBRE EL FUTURO MARCO PRESUPUESTARIO

En octubre de 2009 se hizo público el **primer borrador de la Comisión sobre la revisión del presupuesto comunitario para el período post-2013**. Se trataba de un documento de trabajo, un documento, por tanto, no oficial, al que tuvieron acceso todas las representaciones regionales en Bruselas, cuyo contenido era altamente preocupante en cuanto a la **interpretación enormemente restrictiva que contenía de la futura política de cohesión**.

El documento hacía hincapié en que, dado el nuevo contexto mundial caracterizado por los nuevos desafíos, así como las actuales circunstancias de estrictas restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica, el futuro presupuesto de la UE debía centrarse en las actividades que aportan un verdadero valor añadido a nivel europeo y en dichos desafíos (sobre todo, la competitividad y la innovación, el cambio climático y la seguridad energética). Por lo que respecta a la política de cohesión, el documento proponía introducir exigencias de condicionalidad más estrictas que en la actualidad y una mayor focalización en los resultados. Expresaba que la política de cohesión tiene un gran potencial para desarrollar los objetivos de la UE en ámbitos como la lucha contra el cambio climático, la energía o los objetivos medioambientales. Afirmaba que el valor añadido de la

política de cohesión aplicada a las regiones más prósperas no es evidente y puede ser cuestionado. Sin embargo, la cooperación transfronteriza y transnacional debería reforzarse.

Dicho "*non paper*" - en jerga comunitaria-, provocó la rápida reacción en contra de la práctica totalidad de las representaciones regionales en Bruselas, avaladas por sus respectivos Gobiernos regionales. **La Comisión recibió, así, una avalancha de documentos de protesta, lo que produjo que dicho "*non paper*" no prosperara.**

Por su parte, las Comunidades Autónomas españolas enviaron a la Comisión su documento de posición al respecto¹¹. Dicho documento hacía hincapié en la necesidad de que la UE cuente con un presupuesto ambicioso capaz de enfrentar los nuevos desafíos al tiempo que defendía con firmeza, el mantenimiento del enfoque regional de la política de cohesión en el futuro.

IV. DEBATES PARALELOS

A) EL NUEVO CONCEPTO DE "COHESIÓN TERRITORIAL"

En octubre de 2008, la Comisión presentó su **Libro Verde sobre la cohesión territorial**¹², concepto que aparece, por vez primera, de manera explícita, en el Tratado de Lisboa, como un objetivo de la UE, junto a la cohesión económica y social. La

¹¹ Reflexiones de las Comunidades Autónomas ante la revisión del presupuesto comunitario, de noviembre de 2009.

¹² COM (2008) 616 final, de 6.10.2008.

cohesión será, a partir de dicho Tratado, económica, social y territorial.

Dicho documento respondía a las demandas expresadas en este sentido por el Parlamento Europeo y la reunión de ministros de la UE sobre Desarrollo urbano y Cohesión territorial, celebrada en mayo de 2007 en Leipzig, así como a las contribuciones que muchos interesados realizaron durante el período de consulta pública con motivo del Cuarto informe sobre la cohesión.

El Libro Verde lanzaba, así, un amplio debate público, que se prolongaría hasta el 28 de febrero de 2009 –fecha de cierre de la consulta- y más allá de esta y **que perseguía alcanzar una mejor comprensión en torno a la “cohesión territorial” y sus implicaciones para las políticas de la UE, de cara al próximo período de programación.**

Para muchos, la noción de cohesión territorial estaba contenida ya en la cohesión económica y social de manera implícita y, por tanto, no aportaba nada nuevo. Para otros, el hecho de que el Tratado de Lisboa expresara de manera explícita este objetivo, implicaba que debía acordarse un valor añadido a dicha mención. El debate lanzado sobre el contenido y alcance de la cohesión territorial trata, precisamente, de determinar si la mención explícita de la cohesión territorial contenida en el Tratado de Lisboa aporta un verdadero valor añadido y si es así, cuál.

Cabe decir que, el 15 de abril de 2008, meses antes de la publicación del Libro

Verde de la cohesión territorial, la Comisión organizaba un encuentro con una serie de actores invitados, entre los que se encontraba el Gobierno de Canarias, en representación de la Conferencia de Presidentes de las RUP, para recabar inputs de los participantes, de cara a la redacción de su Libro Verde. Junto al Gobierno de Canarias, también participaron en esta reunión: los representantes de las ciudades europeas –EUROCITIES –, la asociación de regiones transfronterizas europeas –EUROMONTANA- , la asociación europea de montaña, entre otros.

El debate en torno a la cohesión territorial crea grandes expectativas en las distintas regiones y territorios de la Unión, que ven en ésta una manera de que se tengan más en cuenta las particularidades de cada uno.

Por su parte, **Canarias junto con el resto de RUP, presentó su contribución conjunta al Libro Verde de la cohesión territorial**, en febrero de 2009. Las RUP manifiestan que la cohesión territorial es para ellas un tema esencial. De hecho, desde hace ya unos años, la estrategia comunitaria a favor de estas regiones consiste precisamente en la aplicación de un enfoque territorial de la política de cohesión y del resto de políticas europeas. Se trata, en primer lugar y antes de todo, de tener en cuenta la específica realidad de estos territorios y, después y a partir de esa constatación, aplicar las medidas pertinentes, específicas y adaptadas a dicha realidad. Las RUP entienden la cohesión territorial como “coherencia” territorial, o lo que es lo

mismo, como la necesidad de aplicar políticas adaptadas a una determinada realidad y coherentes entre sí. Esta concepción de la “coherencia” territorial ha sido reiterada por las RUP en otros documentos, como el Memorándum conjunto de las RUP de octubre de 2009 o la contribución conjunta de las RUP al Quinto informe sobre la cohesión.

Asimismo, las Presidencias del Consejo de la UE que tuvieron lugar coincidiendo con la publicación del Libro Verde y su seguimiento, otorgaron una importancia clave a este asunto, como lo demuestra la inclusión de este punto en los programas de trabajo de todas ellas y la realización de numerosas conferencias y seminarios en torno a este tema.

Por su parte, **el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones aprobaron sus respectivos informes sobre el Libro Verde de la cohesión territorial en el mes de febrero de 2009.**

En cuanto al **dictamen del Comité de las Regiones**, cabe destacar las siguientes ideas:

- Necesidad de llegar a consensuar una definición más precisa, dado que la Comisión no aporta ninguna y deja muchas cuestiones abiertas en relación con el concepto de cohesión territorial;
- La cohesión territorial es un objetivo transversal y, por tanto, debe ser tenido en cuenta, no sólo por la política de cohesión, sino también por todas las políticas comunes con impacto territorial

– Política Agrícola Común, Política Común de Transportes y Política de Medio ambiente-. Considera que hay que reforzar la complementariedad entre la política de cohesión y dichas políticas sectoriales. En este sentido, considera necesario realizar una evaluación ex ante, desde la fase de concepción de éstas, del impacto territorial de dichas políticas sectoriales. El valor añadido de la cohesión territorial es, así, no tanto una cuestión de contenido como de metodología;

- La cohesión territorial se basa en el principio de solidaridad y exige la aplicación de mecanismos que garanticen un desarrollo armonioso de la Unión en su conjunto;
- La cooperación territorial es de vital importancia y debe ser reforzada;
- Se pide a la Comisión que, una vez acabado el período de consulta, elabore un Libro Blanco.
- Incluye mención a la específica realidad de las RUP.

Por lo que se refiere a **la resolución del Parlamento Europeo**, se destacan las siguientes ideas:

- Mediante la cohesión territorial se debe asegurar que los ciudadanos puedan aprovechar y desarrollar plenamente los valores y oportunidades de sus respectivas regiones;
- La cohesión territorial es un concepto horizontal;
- La cohesión territorial es un concepto propio que debería ofrecer un valor añadido tangible a la cohesión económica y social;
- Uno de los principales objetivos de

la cohesión territorial es asegurar que el progreso y el crecimiento alcanzados en un territorio específico resulten beneficiosos para el conjunto de la región y para todo el territorio de la Unión Europea;

- El concepto de cohesión territorial también comprende la cohesión en el seno de los territorios y propone que se dé prioridad a las políticas que promueven un auténtico desarrollo policéntrico de los territorios;

- El mercado interior contribuye de manera vital a la cohesión económica, social y territorial;

- En el Libro Verde se reconocen los grandes retos de desarrollo de tres tipos específicos de regiones con factores específicos geográficos: las regiones montañosas, las regiones insulares y las regiones con escasa densidad demográfica; sin subestimar la importancia que tiene la cohesión territorial a la hora de abordar los problemas de esas regiones, la política de cohesión territorial no debería centrarse únicamente en las regiones con desventajas geográficas;

- También otras regiones afrontan desafíos específicos en materia de desarrollo económico y social, accesibilidad y competencia y esos desafíos afectan a las regiones ultraperiféricas mencionadas en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE, a las regiones fronterizas, a las regiones periféricas, a las regiones costeras y a las regiones afectadas por pérdida de población;

- La cohesión territorial no debería circunscribirse a los efectos de la política regional de la UE en el territorio de la

Unión Europea sino centrarse también en la dimensión territorial de otras políticas sectoriales con un destacado impacto territorial.

En junio de 2009, **el Sexto informe de situación sobre la cohesión presenta el estado del debate en torno al concepto de cohesión territorial**, tal y como resulta de las contribuciones recibidas al Libro Verde. Dicho informe hace referencia a las siguientes cuestiones: a) definición, ámbito y alcance de la cohesión territorial, b) una mejor coordinación y nuevas asociaciones territoriales, c) mejorar la cooperación, d) mejorar la comprensión de la cohesión territorial.

Aparte de la realización de varios seminarios sobre este tema, **el Comité de las Regiones, puso en marcha, asimismo, un grupo de trabajo** integrado por algunos de los miembros de la comisión de política de cohesión territorial (COTER), para contribuir a los debates sobre el futuro de la política de cohesión y la cohesión territorial.

La Comisión ha organizado, asimismo, seminarios en torno a esta cuestión. Cabe destacar el que tuvo lugar en Bruselas el 25 de septiembre de 2009, sobre "La cooperación territorial y la cohesión territorial". Se trataba de un seminario restringido en cuanto que se accedía únicamente con invitación. El Gobierno de Canarias fue invitado y participó activamente en el mismo dejando constancia de la importancia de este tema para las regiones ultraperiféricas.

En diciembre de 2009, la Comisión publica un nuevo documento recapitativo¹³ sobre los debates mantenidos hasta el momento en torno a la cohesión territorial. Dicho documento fue elaborado con vistas a la conferencia sobre “Política de cohesión y desarrollo territorial” organizada por la Presidencia sueca, que tuvo lugar los días 10 y 11 de diciembre. El documento resume las reflexiones elaboradas hasta el momento en cuatro grandes ámbitos: a) La cooperación entre territorios al servicio de la integración europea, b) el apoyo al desarrollo de comunidades urbanas y rurales agradables para vivir, c) la coordinación de políticas, buscando el objetivo de coherencia, d) la colecta y el análisis de datos para una toma de decisiones basada en elementos fehacientes de prueba.

El Quinto informe sobre la cohesión, de noviembre de 2010, que esboza las primeras líneas de lo que podría ser la política de cohesión post-2013, y que examinaremos más adelante en el presente artículo, **consagra un apartado a la cohesión territorial**, identificando tres grandes apartados: a) la cuestión urbana, b) los aspectos geográficos y demográficos, c) las macro-regiones.

Por último, y al margen del debate sobre el alcance de dicho concepto, al hablar de cohesión territorial no podemos dejar de referirnos, aunque sea muy brevemente, al programa ESPON y a la Agenda Territorial de la UE.

El programa ESPON se inserta dentro de la cooperación territorial de la política de cohesión y la mayor parte de su financiación –un 75%- proviene del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Su objetivo es llevar a cabo estudios a fin de recabar información fiable y comparable a nivel regional de todo el territorio de la UE y de los cuatro países de la Asociación Europea de Libre Comercio¹⁴, que también participan en el programa, y ello, como apoyo al desarrollo de las políticas comunitarias. En el programa ESPON para 2007-2013, la temática de la cohesión territorial es fundamental.

La **Agenda Territorial** de la UE – Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas-, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig (Alemania), los días 24 y 25 de mayo de 2007, emplea y explica, por primera vez, el nuevo concepto de la cohesión territorial. La Agenda Territorial se basa en documentos anteriores, el más relevante de los cuales es la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) aprobada en 1999. Las directrices normativas de ésta, encaminadas a conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible en Europa, se amplían en la Agenda Territorial a seis ámbitos prioritarios de medidas de ordenación territorial: a) reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y de ciudades, b) crear nuevas formas de asociación

¹³ Documento de trabajo – “La cohesión territorial: desbloqueando el potencial de los distintos territorios”; Kiruna, 10-11 de diciembre de 2009. El documento puede encontrarse en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf.

¹⁴ Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

y de gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas, c) promover agrupaciones –clusters– regionales para la competencia y la innovación, d) fortalecer y extender las redes transeuropeas, e) promover la gestión transeuropea de riesgos, incluidas las repercusiones del cambio climático. En la actualidad, el Consejo de la UE trabaja en la revisión de la Agenda Territorial, que podría ser aprobada bajo Presidencia húngara – que finalizará en junio de 2011–.

B) LAS ESTRATEGIAS MACROREGIONALES: BÁLTICO Y DANUBIO.

- UNA ESTRATEGIA PARA EL ATLÁNTICO

En junio de 2009, la Comisión aprobaba su **Comunicación sobre “La estrategia para el mar Báltico”**¹⁵. El origen de dicha Comunicación se encuentra en el mandato que el Consejo Europeo de diciembre de 2007 dirige a la Comisión en este sentido¹⁶. Con vistas a la elaboración de dicha estrategia, la Comisión abrió, acto seguido, una consulta pública dirigida a todos los actores de la zona sobre el contenido de dicha estrategia, consulta que finalizó en diciembre de 2008.

En esta estrategia participan ocho Estados miembros - Suecia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania

y Polonia- y tres países terceros limítrofes - Rusia, Bielorrusia, Noruega-. Todos ellos se han unido para hacer frente, entre otros, al acuciante problema de los altos niveles de contaminación en el mar Báltico. La concreción de la estrategia se prevé en un Plan de acción¹⁷, que contiene 80 proyectos concretos en una serie de áreas prioritarias.

A través de dicha estrategia se pretende coordinar la acción de todos los actores de la zona: los Estados miembros, las regiones, la Unión Europea, las organizaciones que operan en el Báltico, las instituciones financieras y las ONGs, con el objetivo de promover un desarrollo más equilibrado del Báltico, basándose en cuatro grandes objetivos: a) la sostenibilidad medioambiental, sobre todo, pero también, b) un desarrollo más próspero de la zona – promoviendo la innovación de las PYMES, por ejemplo-, c) mayor accesibilidad – desarrollo de las conexiones de transporte- , d) mayor seguridad –mejorando la capacidad de respuesta en caso de accidente, por ejemplo-.

El 29 y 30 de octubre de 2009, bajo Presidencia sueca, los jefes de Estado y de gobierno adoptaron la estrategia e invitaron a la Comisión a presentar un informe sobre su aplicación en junio de 2011¹⁸. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobaba

¹⁵ COM (2009) 248/3, de 10.06.2009.

¹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007 – Punto 59 “sin perjuicio de la política marítima integrada, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar una estrategia para el Mar Báltico a más tardar para junio de 2009. Esta estrategia debería, entre otras cosas, ayudar a superar los urgentes retos medioambientales ligados al Báltico. El marco de la dimensión nórdica proporciona las bases para los aspectos externos de la cooperación en el Báltico”.

¹⁷ SEC (2009) 712

¹⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 – Punto 35. “El Consejo Europeo adopta la estrategia de la UE para el mar Báltico. Esta estrategia constituye un marco integrado para enfrentar retos comunes tales como el urgente reto medioambiental y contribuye al éxito económico de la región, a su cohesión social y territorial así como a la competitividad de la UE. Punto 36. “El Consejo Europeo invita a que todos los actores relevantes actúen rápidamente y garanticen el desarrollo de la estrategia, que constituye un ejemplo de una estrategia macro-regional. Invita a la Comisión a presentar un informe de progresos para junio de 2011”..

su resolución sobre las macro-regiones y el papel que éstas deberían desarrollar en la futura política de cohesión, el 6 de julio de 2010.

La importancia de esta estrategia reside en que, **por vez primera, la Comisión aprueba una estrategia que implica a varias políticas comunitarias y a distintos niveles de gobernanza para lo que, también por primera vez, identifica el documento como una "macro-región". La estrategia del Báltico abre, así, un amplio debate sobre el nuevo concepto de "macro-región"** y lo que ésta podría implicar en el diseño de la futura cooperación territorial en el marco de la política de cohesión post-2013.

Los días 17 y 18 de septiembre, el entonces comisario de Política Regional, Pawel SAMECKI, asistió en Estocolmo (Suecia) a una conferencia ministerial sobre la estrategia de la UE para la Región del Báltico. En este contexto, el comisario presentó un nuevo documento de reflexión sobre las macro-regiones, que contiene propuestas de definición, de campo de aplicación y de objetivos para otras posibles estrategias macro-regionales.

Las ideas centrales de dicho documento pueden resumirse como sigue:

- No existe una definición formal propiamente dicha de macro-región. El documento SAMECKI habla de *"un área que incluye el territorio de varios países*

diferentes o de regiones, asociadas en torno a una o más características o desafíos comunes";

- No debe tratarse necesariamente de una escala específica – nivel nacional, regional, etc.-. Podría darse una macro-región en el territorio de un único país. Tampoco debe necesariamente cubrir el país en su totalidad;

- Lo que realmente importa es que los Estados y regiones deseen comprometerse en la definición y el desarrollo de la estrategia. En primer lugar es necesario que exista una razón para trabajar juntos que vayan más allá de la cooperación transfronteriza – la lucha frente a la contaminación en el Báltico, por ejemplo- . También es esencial que exista consenso en el desarrollo de la estrategia. Cada Estado o región se centrará más en el desarrollo de un tema que más le interese, lo que, al final, repercute en beneficio de todos;

- La palabra "estrategia" es clave. Se trata de diseñar y llevar a cabo una estrategia integrada, que abarque numerosos aspectos -medioambientales, de transporte, de innovación, etc.-;

- Son de aplicación los llamados "tres noes": 1. no financiación adicional, la cuestión es coordinar mejor los recursos existentes, sin necesidad de crear nuevos instrumentos financieros, 2. no nuevas instituciones, 3. no legislación nueva.

Siguiendo el mismo procedimiento que para la estrategia del Mar Báltico, la **Comisión aprueba, en diciembre de 2010, su Comunicación sobre una**

estrategia para el Danubio¹⁹, acompañada de su Plan de acción²⁰.

El Consejo Europeo de junio de 2009 es quien mandata a la Comisión para que elabore dicha estrategia²¹. La Comisión lanza su consulta pública el 2 de febrero de 2010, con fecha de cierre el 14 de abril del mismo año. Se prevé que los Estados miembros confirmen dicha estrategia bajo la actual Presidencia húngara.

La estrategia para el Danubio implica a ocho estados miembros –Alemania, Austria, Hungría, República checa, Eslovenia, Bulgaria y Rumanía – y a 6 países terceros – Croacia, Serbia, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Ucrania y Moldavia-. Se trata de mejorar la coordinación y la cooperación entre todos los actores implicados a todos los niveles y hacer frente a los desafíos presentes en la zona como son las amenazas medioambientales, las insuficientes conexiones energéticas, un desarrollo socioeconómico desigual, sistemas de educación, investigación e innovación descoordinados, insuficiencias desde el punto de vista de la seguridad, etc.

La Comisión ha identificado once áreas prioritarias que se focalizarán en mejorar los siguientes ámbitos: las conexiones de transporte, el medio ambiente, el desarrollo socio-económico y la seguridad.

De este modo, la estrategia para el Mar Báltico y para el Danubio son las dos estrategias macro-regionales aprobadas por la Comisión existentes hasta el momento.

Por último, cabe destacar que, en sus conclusiones de 14 de junio de 2010, el Consejo Europeo pide a la Comisión que elabore una **estrategia para la región atlántica**, para antes de junio de 2011. Los Estados ribereños, España, Portugal, Francia e Irlanda, presentan una contribución conjunta a la consulta lanzada por la Comisión de cara a la elaboración de esta estrategia. En dicha contribución, los Estados firmantes expresan que dicha estrategia ha sido concebida para añadir valor a la Política Marítima Integrada de la UE, que comienza su andadura en 2007, mediante el refuerzo de la coordinación en los programas y políticas existentes o bien para brindar la oportunidad de compartir objetivos comunes y prácticas hasta ahora particulares de cada Estado, y para promover un marco coherente. Resaltan la inmensidad, complejidad y diversidad del Atlántico y expresan que son factores que deben tomarse en cuenta a la hora de definir y poner en marcha la estrategia. Reconocen la existencia de regiones geográficamente confinadas o subzonas específicas, como la Macaronesia²². La estrategia para el atlántico identifica cuatro líneas de acción²³ y tres áreas estratégicas²⁴.

¹⁹ COM (2010) 715, de 8.12.2010.

²⁰ SEC (2010) 1489, de 8.12.2010.

²¹ Conclusiones del Consejo de 19 de junio de 2009. Punto 34 “*El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente una estrategia europea para la región del Danubio antes de finales de 2010*”.

²² Forman parte de la Macaronesia las regiones ultraperiféricas de Canarias, Madeira y Azores, así como Cabo Verde.

²³ I+D, planificación espacial, seguridad y protección y conectividad.

²⁴ Exploración de los recursos naturales, conservación del medio ambiente y sostenibilidad, los usos económicos del océano.

Por su parte, el Parlamento europeo aprueba su Resolución sobre dicha estrategia el 9 de marzo de 2011, donde, entre otras cosas, pide que la estrategia se abra a todas las regiones del atlántico, incluidas las regiones ultraperiféricas de la Macaronesia.

V. LA ESTRATEGIA "EUROPA 2020" Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

En marzo de 2010, la Comisión aprueba su Comunicación "Europa 2020": Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador²⁵. El Consejo confirma dicha estrategia en junio de 2010, bajo Presidencia española.

Dicha Comunicación es el resultado de un proceso que se inicia en noviembre de 2009, cuando la Comisión lanzaba una consulta pública sobre el futuro de la estrategia "UE 2020"²⁶, unas orientaciones políticas del Presidente BARROSO que constituirían el punto de partida para la continuación y revisión de la estrategia de Lisboa, que llegaba a su término a finales de 2010.

Cabe decir que las RUP aportaron su contribución conjunta a dicha consulta, el 15 de enero de 2010. Desde un punto de vista general, las RUP acogen favorablemente la nueva estrategia europea, cuyas orientaciones generales se asemejan, considerablemente, a las de su memorándum conjunto "Las RUP en el horizonte 2020" y comparten globalmente las prioridades esenciales de la futura estrategia. Sin embargo, las RUP expresan que resulta

absolutamente indispensable asociar los diferentes niveles –europeo, nacional y regional– al proceso de elaboración y puesta en marcha de la futura estrategia para garantizar su éxito. Asimismo, las RUP recuerdan que es primordial que, en las propuestas de acción de la Comisión, se tengan en cuenta las especificidades de estas regiones y se pongan en práctica políticas adaptadas dotadas de medios e instrumentos apropiados a fin de garantizar la igualdad de oportunidades, lo que conllevará a que los resultados sean mucho más positivos que los obtenidos por la estrategia de Lisboa.

La estrategia "Europa 2020" ofrece una visión de lo que debería ser la economía social de mercado europea del siglo XXI. Consiste en una hoja de ruta dinámica que pasa revista a las políticas e iniciativas necesarias para sacar a Europa de la crisis, en primer lugar, pero también, y a más largo plazo, para promover **un nuevo tipo de economía, en el marco de una sociedad más inteligente** - desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación-, **más sostenible** - promoción de una economía más eficaz, más verde y más competitiva-, **e integradora** –promoción de una economía con altas tasas de empleo donde participen y prosperen todas las comunidades y regiones–.

Se trata de una estrategia global que fija cinco objetivos de la UE que, a su vez, deben repercutirse, asimismo, en objetivos nacionales, en el marco de los Programas

²⁵ COM (2010)2020 final, de 3.03.2010.

²⁶ COM (2009) 647 final, de 24.11.2009.

Nacionales de Reforma. Se identifican una serie de prioridades comunes que cada actor, a su nivel, se compromete en perseguir.

Los **cinco objetivos perseguidos** son los siguientes:

- Alcanzar una tasa de empleo del 75% de la población entre 20 y 64 años;
- Invertir un 3% del PIB en I+D;
- Conseguir una serie de objetivos medioambientales: la reducción del 20% de las emisiones de carbono, así como el aumento del 20% del uso de las energías renovables;
- Aumentar hasta el 40% los titulados de enseñanza superior así como reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10%;
- Reducir en 20 millones el número de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.

Dichos objetivos se desarrollarán en **siete iniciativas llamadas "emblemáticas"** que son:

- La iniciativa "Unión por la innovación", que debe apoyar la producción de productos y servicios innovadores; en particular, los relativos al cambio climático, la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población;
- La iniciativa "Juventud en movimiento", que debe permitir en especial mejorar el rendimiento del sistema educativo, el aprendizaje no formal e informal, la movilidad de los estudiantes e investigadores, así como la entrada de jóvenes en el mercado de empleo;

- La iniciativa "Una agenda digital para Europa", que debe favorecer la creación de un mercado digital único, caracterizado por un alto nivel de seguridad y un marco jurídico claro. Además, toda la población debe poder acceder a Internet de banda ancha (después, de velocidades superiores);

- La iniciativa "Una Europa que utilice eficazmente los recursos", que debe apoyar la gestión sostenible de los recursos y la reducción de emisiones de carbono, manteniendo la competitividad de la economía europea y su seguridad energética;

- La iniciativa "Una política industrial para la era de la mundialización", que debe ayudar a las empresas del sector a superar la crisis económica, integrarse en el comercio mundial y adoptar modos de producción más respetuosos con el medio ambiente;

- La iniciativa "Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos", que debe permitir mejorar el empleo y la viabilidad de los sistemas sociales. Trata, especialmente, de fomentar las estrategias de flexi-seguridad, la formación de trabajadores y estudiantes, así como la igualdad entre hombres y mujeres, y el empleo de personas mayores;

- La iniciativa "Plataforma europea contra la pobreza", que debe aumentar la cooperación entre los Estados miembros, y tener en cuenta el método abierto de coordinación en materia de exclusión y de protección social. El objetivo de la plataforma debe ser la cohesión económica, social y territorial de la UE, así como la inclusión social de las personas que se encuentran en una situación de pobreza.

Uno de los elementos clave de la estrategia "Europa 2020" es la necesidad de que exista una visión global de la economía y la sociedad europeas. No se trata de crear un fondo único que financie la realización de la estrategia, sino de que exista un alto nivel de coordinación.

La apropiación de sus objetivos por todos los niveles implicados -UE, nacional, regional y local- es requisito indispensable para el éxito de dicha estrategia. La puesta en práctica de una efectiva gobernanza multinivel, esto es, la acción coordinada de todos los actores implicados desde un enfoque integrado, resulta, asimismo, esencial.

Como veremos en detalle en el apartado siguiente de este artículo, la futura política de cohesión deberá estar alineada con la estrategia "Europa 2020". El respaldo de la política de cohesión a inversiones en prioridades europeas no es algo nuevo. En el actual período de programación 2007-2013, la política de cohesión ha afectado numerosos recursos a los objetivos de la estrategia de Lisboa, el llamado "earmarking". Es en dicho actual período cuando la política de cohesión da un viraje decisivo hacia la financiación de objetivos de crecimiento. Precisamente sobre la "lisbonización" de la política de cohesión trataba mi artículo aparecido en febrero de 2007, en el número 19 de esta misma revista. De cara al futuro, la Comisión propone que la política de cohesión siga orientándose, y cada vez más, a los objetivos de crecimiento, desarrollo sostenible y empleo.

Cabe destacar, en este sentido, la **Comunicación de la Comisión, de noviembre de 2010, "La contribución de la política de cohesión al crecimiento inteligente en Europa 2020"**²⁷. Dicha Comunicación define el papel de la política de cohesión en la aplicación de la estrategia "Europa 2020" en el ámbito del crecimiento inteligente y, en particular, la iniciativa emblemática «Unión por la innovación». La política de cohesión puede desbloquear el potencial de crecimiento de la UE, impulsando la innovación en todas las regiones y velando por la complementariedad entre las ayudas europeas, nacionales y regionales a la innovación, el I+D, el espíritu empresarial y las tecnologías de la información y la comunicación. De hecho, la política de cohesión constituye un medio fundamental para la transformación de las prioridades de la iniciativa «Unión por la innovación» en medidas prácticas sobre el terreno. Para ello, crea condiciones propicias para la innovación, la educación y la investigación. El documento se detiene en primer lugar a valorar la situación en las regiones con respecto al I+D y la innovación, así como los recursos que las regiones tienen previsto invertir en estos ámbitos. A continuación, se describen los principales elementos de un esfuerzo más intenso por respaldar el I+D y la innovación en el marco de la política de cohesión. Por último, el documento presenta ideas concretas para materializar ese esfuerzo.

Asimismo, cabe señalar la **Comunicación de la Comisión, de enero de 2011,**

²⁷ COM (2010) 553 final, de 12.11.2010.

sobre “La contribución de la Política Regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020”²⁸.

Dicha Comunicación expone el cometido de la política de cohesión en apoyo de la estrategia “Europa 2020”, y en particular, de la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». El documento formula recomendaciones en cuanto a la manera en que los Estados miembros, responsables de la gestión de los fondos regionales, podría sacar mejor partido de las inversiones de la UE para alcanzar una economía competitiva, que use eficazmente los recursos, con pocas emisiones de carbono y resistente al cambio climático. En el documento de trabajo adjunto a la Comunicación se incluyen ejemplos de buenas prácticas.

VI. UN PRIMER ESBOZO DE PROPUESTAS: EL QUINTO INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

El Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial²⁹ tiene una especial relevancia porque **esboza las primeras pistas de reflexión de lo que será la futura política de cohesión post-2013**. Abre un período de consulta, que finaliza el 31 de enero de 2011, coincidiendo con la celebración del Quinto Foro de la cohesión.

El Quinto informe defiende el papel desempeñado por la política de cohesión hasta el momento, que, con el objetivo de

conseguir un desarrollo armonioso de la UE en su conjunto, ha demostrado ser el medio por excelencia del que dispone la UE para hacer realidad el principio de solidaridad. Asimismo recuerda que, aparte de la búsqueda de reducción de disparidades, la política de cohesión no olvida la promoción del crecimiento y la prosperidad en el conjunto de la UE.

De este modo, el Quinto informe parte de la base de la superación de la visión obsoleta de la política de cohesión como una mera “máquina de redistribuir”. La política de cohesión no consiste en una mera redistribución de fondos de las regiones más prósperas a las menos avanzadas, sino que, al invertir en todas las regiones y particularmente en las menos avanzadas, promueve el desarrollo de todo el territorio de la UE, lo que es rentable para todos.

Teniendo en cuenta el contexto actual de lucha contra la crisis económica y de nuevos desafíos mundiales, el Quinto informe propugna que la política de cohesión debe centrarse, cada vez más, en una lógica de crecimiento en línea con la estrategia “Europa 2020” y propone, así, un enfoque mucho más estratégico y la concentración en unas pocas prioridades.

Asimismo, el Quinto informe también propone introducir condiciones mucho más estrictas, además de incentivos, para garantizar el uso eficaz de los fondos destinados a la política de cohesión, así como una mayor focalización en los resultados.

²⁸ COM (2011) 17 final, de 26.01.2011.

²⁹ COM (2010) 642 final, de 9.11.2010.

En cuanto a estos últimos, se propone la definición de objetivos e indicadores que permitan evaluar los progresos realizados y el cumplimiento de los objetivos fijados.

La Comisión propone establecer un **marco estratégico global y exhaustivo** en el que se traducirían los objetivos de la estrategia "Europa 2020" en prioridades de inversión. Este marco remplazaría el método actual de las orientaciones estratégicas distintas para cada política y englobaría el Fondo de cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP). La Comisión propone un enfoque integrado multifondos, frente a la actual programación monofondo.

Seguidamente, se establecería un **contrato llamado "de asociación"**, entre los Estados miembros y la Comisión, que sería la plasmación de las negociaciones entre ambos, sobre la base de los Programas Nacionales de Reforma. Más tarde, los Programas Operativos, seguirían siendo los principales documentos de gestión y transpondrían el contenido de los documentos estratégicos en prioridades concretas de inversión, estableciendo objetivos claros y cuantificables.

Los recursos se concentran en un **número reducido de prioridades** fundamentales. Las regiones más avanzadas estarían invitadas a asignar sus recursos a dos o tres prioridades, mientras que las menos desarrolladas podrían tener un abanico

de prioridades mayor. En todo caso, ciertas prioridades serían obligatorias.

En cuanto a la **condicionalidad**, se ponen de manifiesto una serie de condiciones básicas previas como son, unas políticas macroeconómicas sanas, un medioambiente microeconómico favorable y un marco institucional fuerte. A través de este tipo de condicionalidad se trata de incitar a los Estados miembros a llevar a cabo las reformas necesarias para la consecución de esos requisitos previos. Otras condiciones pueden ser introducidas en los programas nacionales/regionales caso por caso. Del respeto de dichas condiciones depende la concesión de la financiación comunitaria al principio del período de programación, o su continuación tras un examen intermedio de la eficacia de las reformas desarrolladas. Las reformas institucionales – el llamado *capacity building*– son especialmente decisivas, ya que de la existencia de unos organismos eficaces y capaces depende, en gran medida, la buena ejecución de los programas. Nos referimos a las capacidades institucionales del sector público a nivel nacional, regional y local ya que, para poder absorber eficazmente los recursos, es indispensable que se tenga las capacidades técnica y administrativa adecuadas.

Por otra parte se prevé la aplicación de sanciones e incitaciones financieras ligadas al Pacto de Estabilidad, hasta ahora sólo aplicadas en el marco del Fondo de cohesión. Los Estados miembros que infrinjan las reglas del Pacto de Estabilidad serán incitados a conformarse a las mismas a través de la suspensión o anulación de una

parte de sus créditos. Los recursos anulados volverían al presupuesto de la UE.

Por otra parte, una parte de los recursos podría ser asignada a una **“reserva de eficacia”** a la que serían elegibles todos los Estados miembros y Regiones. Los fondos de dicha “reserva de eficacia” serían asignados sobre la base de los progresos realizados en vistas a la realización de los objetivos de la estrategia “Europa 2020”.

El Quinto informe realza la importancia de los **instrumentos de ingeniería financiera**³⁰, lanzados en el actual período de programación 2007-2013. Así, en un contexto de crisis económica y restricción presupuestaria, dichos instrumentos cobran una relevancia especial. El futuro presupuesto deberá “hacer más con menos” con lo que se hace más importante el “efecto palanca” del mismo y la desmultiplicación de los recursos. Los instrumentos de ingeniería financiera tienen la ventaja de permitir la re-utilización de la financiación de manera perenne. Además logran atraer más financiación, alcanzando el objetivo desmultiplicador. La Comisión propone una mayor utilización de estos instrumentos en el futuro así como la mejora de los mismos tal y como existen en la actualidad; aumentando su alcance -ámbitos de intervención ampliados- y su oferta -no sólo préstamos o garantías-. El Quinto informe llega a proponer que, frente a los regímenes de ayuda específicos, los instrumentos de ingeniería financiera sean la fuente principal de la ayuda financiera destinada a las empresas.

En cuanto a la dimensión de la **cohesión territorial**, el Quinto informe identifica tres aspectos centrales:

- La cuestión urbana: propugnando la puesta en marcha de un ambicioso programa que trate la problemática de las ciudades;

- Los aspectos geográficos y demográficos: incluyendo en este apartado a las regiones ultraperiféricas, a las regiones septentrionales con escasa densidad de población, a las regiones insulares, a las transfronterizas y a las montañosas. Reconoce la necesidad de prever disposiciones adaptadas para tener en cuenta sus especificidades, sin multiplicar inútilmente los instrumentos y los programas.

- Las estrategias macroregionales: estableciendo que deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existentes y que deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales.

La contribución conjunta de las regiones ultraperiféricas al Quinto informe:

Por último, cabe decir que las RUP participaron en la consulta lanzada por el Quinto informe de la cohesión, aportando su contribución conjunta. En la elaboración

³⁰ JASPERS, JEREMIE, JESSICA, JASMINE.

de dicha contribución conjunta, las RUP tuvieron muy presentes las ideas contenidas en su Memorándum de octubre de 2009³¹ y en el Memorándum de España, Francia y Portugal, de mayo de 2010³².

Se exponen a continuación los puntos principales de dicha contribución conjunta.

Las RUP expresan que la reforma de la política de cohesión preconizada en este Quinto informe constituye una cuestión de vital importancia para ellas, en la perspectiva de la futura estrategia europea renovada en beneficio de estas regiones.

Las RUP defienden **una política de cohesión que debe integrar la estrategia "Europa 2020" pero no debe limitarse a ella**. La política de cohesión debe continuar siendo una política independiente con sus propios objetivos inscritos en el Tratado, a saber, la reducción de disparidades económicas, sociales y territoriales entre las regiones de la UE.

Las RUP insisten en que **el concepto de cohesión territorial debe ser entendido en sentido amplio**, siendo esencial que todas las políticas comunitarias se integren en una **lógica de coherencia territorial**. Como ya hemos tenido la ocasión de exponer más arriba en este artículo, la cohesión territorial es un concepto transversal, que se aplica no sólo a la política de cohesión, sino también al resto de políticas. De este modo, las políticas que se apliquen a un territorio

dado deben ser adaptadas a su realidad particular y coherentes entre sí. La coherencia entre la política de cohesión y las políticas sectoriales resulta, por tanto, esencial.

Reforzar el concepto de cohesión territorial se hace cuanto más importante dada la interpretación restrictiva hecha por la Comisión en el Quinto informe al identificar tres temas bien precisos dentro de la cohesión territorial, por un lado: a) la cuestión urbana, b) los territorios con especificidades geográficas y c) las macro-regiones, así como al encasillar a las RUP dentro de la cuestión de los territorios con especificidades geográficas, junto a las islas, las zonas montañosas, las zonas poco pobladas del norte de Europa y las transfronterizas³³, por otro lado. De este modo, las RUP se preguntan sobre el lugar que les ha reservado el Quinto informe, dado que la realidad de las RUP es, de hecho y de Derecho, diferente a los territorios citados y cuenta con su propia base jurídica, plasmada en el artículo 349 del TFUE.

En coherencia con las ideas expresadas más arriba, **las RUP se posicionan desde un enfoque que tiene en cuenta la dimensión regional, esto es, un enfoque "bottom-up"**, frente a las propuestas de la Comisión que propugnan el enfoque contrario, "top down", amenazando con apartarse cada vez más del nivel regional y que, en cierta manera, acaba renacionalizando la política de cohesión, no expresamente pero sí en la práctica.

³¹ Memorándum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas "Las RUP en el horizonte 2020", de 14 de octubre de 2009.

³² Memorándum de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas "Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia", de 7 de mayo de 2010.

³³ Artículo 174 (antiguo artículo 158 TCE)

Así, las RUP piden la integración de sus especificidades en el Marco estratégico común, que constituirá el documento estratégico inicial así como en los contratos de asociación, que serán negociados entre la Comisión y los Estados miembros y desarrollarán el citado Marco estratégico. Se trata de que la Comisión y los Estados miembros, a la hora de escoger las prioridades de inversión y de diseñar la estrategia de desarrollo, tengan en cuenta y asocien de manera efectiva y adecuada a las RUP.

Las RUP solicitan **un tratamiento conjunto y equitativo de todas ellas** en la política de cohesión post-2013. Hasta el período de programación actual 2007-2013, todas las RUP tenían un PIB inferior al 75% de la media comunitaria, con lo que se encontraban entre las regiones menos avanzadas, integradas en el entonces “objetivo 1”. En la actualidad, dos de ellas -Canarias y Madeira- han abandonado dicho grupo de regiones, el actual “objetivo convergencia” y han pasado a integrar el grupo de regiones más avanzadas, el “objetivo competitividad y empleo”. Con vistas al próximo período post-2013, es previsible que también Martinica pase a integrar el grupo de regiones más avanzadas. De este modo, las RUP reiteran que la ultraperiferia no se reduce a una cuestión de renta sino que es una situación estructural y compleja que va más allá de ésta y afecta profundamente a sus ciudadanos y a la competitividad de sus empresas.

Asimismo, las RUP piden **el mantenimiento de la asignación específica** para la compensación de los sobrecostos derivados de la ultraperiferia.

Por otro lado, las RUP destacan la **importancia clave** que tiene para ellas la **cooperación territorial**. En efecto, la posición geográfica de las RUP, alejadas del continente europeo y vecina de países terceros, hace que la cooperación no sea tanto una cuestión de voluntad como de necesidad. Las RUP se caracterizan, entre otras cosas, por encontrarse enclavadas en áreas geográficas muy precisas y que tienen su propia dinámica de desarrollo -Atlántico, Caribe, Índico-.

Cabe destacar dos peticiones de las RUP en este ámbito clave de la cooperación territorial:

- **Que se reconozca la condición de todas las RUP como fronteras exteriores de la UE.** Sólo las islas Canarias y sólo en este período 2007-2013, gozan de esta consideración y pueden participar en la cooperación transfronteriza. El criterio general de los 150 Km para ser elegible a la cooperación transfronteriza no es el adecuado en el caso de las RUP;

- Que se desarrolle el **“Plan de acción de gran vecindad”**, aprobado por la Comisión en su Comunicación de 2004 con el objetivo de lograr una mejor inserción

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”.

regional de las RUP en sus contextos geográficos propios. Se pide la creación de un instrumento financiero único a ambos lados de la frontera (comunitaria – de país tercero), que permita hacer efectiva dicha cooperación. En la actualidad. La ausencia de un tal instrumento único dificulta y en muchas ocasiones hace imposible cualquier tipo de proyecto de cooperación.

En cuanto a la **condicionalidad**, las RUP piden flexibilidad en su aplicación a las RUP. Expresan que su aplicación en la práctica no resulta fácil. Los indicadores europeos y/o nacionales tendrían dificultad en tomar en cuenta las potencialidades y las desventajas de las RUP.

En cuanto a la **focalización en resultados**, las RUP exponen que resulta difícil comprometerse en la consecución de resultados en ciertos ámbitos. La fijación de los indicadores no debería ser demasiado global y debería tener en cuenta la especificidad RUP.

Ante la propuesta de la Comisión de privilegiar la utilización de los **instrumentos de ingeniería financiera** frente a las ayudas directas cuando se trata de apoyar a las empresas, las RUP piden que sus empresas puedan seguir recibiendo subvenciones directas cofinanciadas por el FEDER para aumentar su competitividad.

Además, el Quinto informe plantea la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del **Fondo Social Europeo**, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020.

Esto podría conducir a nacionalizar dicho fondo. La contribución de las RUP recoge la necesidad de que el Fondo Social Europeo permanezca en el marco de la política de cohesión y para ello, pide que o bien se mantengan las disposiciones actuales o bien que el reparto financiero se produzca a nivel comunitario.

VII. CONCLUSIONES

El **punto de partida del debate sobre la política de cohesión post-2013 ofrecía posiciones muy dispares** en cuanto a la necesidad de mantener dicha política en el futuro.

Los tradicionales defensores de la política de cohesión entre los que cabe citar la DG REGIO de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y, por supuesto, las Regiones y entes locales de la Unión, han ido avanzando una serie de argumentos para defender el mantenimiento y fortalecimiento de dicha política, frente a los detractores de la misma que abogaban por su renacionalización, entre los que se encuentran, sobre todo, ciertos Estados miembros.

Cabe resaltar que, dentro de la propia Comisión existían en un principio posiciones enfrentadas y, mientras la DG REGIO como jefe de fila defendía el mantenimiento y refuerzo de la política de cohesión desde un enfoque regional y transversal, otros servicios con una visión más restrictiva, proponían un enfoque alternativo, que privilegiaba la financiación de ámbitos sectoriales, en especial, los nuevos desafíos (cambio

climático, desafío energético, etc.). Dicha visión restrictiva desvirtuaba la política de cohesión tal y como se conoce desde sus principios, limitándola a financiar a las regiones menos avanzadas, la cooperación territorial, y poniéndola al servicio de los nuevos desafíos mundiales.

De los resultados del debate y teniendo en cuenta el primer esbozo de propuestas de la Comisión, contenidas en el Quinto informe sobre la cohesión, caben destacar las siguientes ideas:

En primer lugar, hay consenso en considerar que **se ha superado la visión obsoleta de la política de cohesión que la consideraba una mera "máquina de redistribuir"**. Hoy día la gran mayoría comparte que la política de cohesión no consiste en una mera redistribución de fondos de las regiones más prósperas a las menos avanzadas, sino que, al invertir en todas las regiones y particularmente en las menos avanzadas, promueve el desarrollo de todo el territorio de la UE, lo que es rentable para todos. De este modo, **la política de cohesión tiene un valor añadido real en cuanto a su contribución al desarrollo económico y social de la Unión.**

Partiendo de dicha premisa, existe amplio consenso en considerar que **la futura política de cohesión debe mantenerse y debe beneficiar a todas las regiones de la UE**, frente a las posiciones más restrictivas que abogaban por mantenerla tan sólo en relación con las regiones menos avanzadas.

En segundo lugar, también existe consenso en propugnar que **la política de cohesión necesita ser reformada**, en primer lugar para adaptarse a los tiempos actuales en que aparecen nuevos desafíos de carácter mundial y, además, para ayudar a la UE a salir de la crisis económica más severa que haya conocido nunca.

De este modo, **la Comisión plantea una reforma donde la política de cohesión debe alinearse a la estrategia "Europa 2020"**, basada en los siguientes puntos clave:

- Concentración en unas pocas prioridades relacionadas con la estrategia "Europa 2020".

En el actual período de programación 2007-2013, la política de cohesión viene afectando numerosos recursos a los objetivos de la estrategia de Lisboa, lo que se le llama el "earmarking". Se trata que, de cara al futuro, la política de cohesión se oriente en mayor medida a los objetivos de crecimiento, desarrollo sostenible y empleo, en línea con la estrategia "Europa 2020".

- Condicionalidad y focalización en los resultados:

Se establecen condiciones más estrictas que en el presente para la concesión y mantenimiento de las ayudas. Además, se hace hincapié en una mayor focalización en los resultados. En cuanto a estos últimos, se propone la definición de objetivos e indicadores que permitan evaluar los progresos

realizados y el cumplimiento de los objetivos fijados.

- Enfoque más estratégico:

La Comisión que propone un enfoque “top down” en el diseño de esta política. El Marco estratégico común constituye el documento inicial y traducirá los objetivos de la estrategia “Europa 2020” en prioridades de inversión. A partir de éste se elaborarán los contratos de asociación, negociados entre la Comisión y los Estados miembros y finalmente los Programas operativos.

En cuanto al debate en torno a **la cohesión territorial** que, en un principio, había creado tantas expectativas en las distintas regiones de la UE, la Comisión fue orientando el tema hacia la cooperación territorial y la necesidad de mantenerla y reforzarla, dado el valor añadido europeo indiscutible que aporta. En este sentido, hace hincapié en el **nuevo modelo de estrategia macro-regional**, que, implicando, a varias políticas comunitarias y a distintos niveles de gobernanza desde un enfoque integrado de programas e instituciones ya existentes, es un ejemplo a seguir de utilización eficiente de los recursos disponibles y de efectiva gobernanza multinivel.

Asimismo, identifica la cohesión territorial con cuestiones más bien de forma que de fondo, esto es, la necesidad de una mayor coordinación entre los diversos programas y actores o el intercambio de buenas prácticas. Finalmente, el Quinto informe sobre la cohesión, realiza una interpretación restrictiva del concepto, limitán-

dolo a tres temas concretos: a) la cuestión urbana, b) los aspectos geográficos y demográficos, donde incluye a las RUP y c) las estrategias macro- regionales. Sobre estas últimas establece que deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existentes y que deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales.

En lo que concierne a Canarias y al resto de RUP, cabe insistir en la importancia clave que dichas regiones otorgan a dicho concepto. De hecho, en cierta manera, la estrategia comunitaria a favor de estas regiones, que la Comisión viene aplicando desde hace años, constituye un ejemplo “piloto” de aplicación práctica del concepto de cohesión territorial, tal y como lo entienden las RUP. Para estas regiones, el concepto de cohesión territorial debe ser interpretado de la manera más amplia, en tanto que “coherencia” territorial, entendida como la necesidad de aplicar políticas adaptadas a una determinada realidad y coherentes entre sí.

No existe por el momento un balance oficial del resultado de la consulta abierta por el Quinto informe sobre la cohesión en relación con las propuestas mencionadas; por su parte, el Comité de las Regiones aprobará su dictamen sobre el Quinto informe en el Pleno de 31 de marzo y 1 de abril.

Sin embargo, con carácter general, ya podemos adelantar que **las regiones se felicitan que la Comisión propugne el mantenimiento de la política de cohesión para todas las regiones de la UE. Comparten, asimismo, la necesidad de actualizar la política de cohesión y reformarla, aunque muchas coinciden en que las propuestas de reforma deben ser matizadas.**

Así, muchas regiones, entre ellas las RUP, hacen hincapié en que, si bien es deseable que la política de cohesión se actualice y tenga en cuenta el nuevo contexto mundial y los nuevos desafíos, también es cierto que la política de cohesión no debe limitarse a ello, olvidando sus propios objetivos. La política de cohesión es y debe seguir siendo el instrumento europeo por excelencia, que pone en práctica el principio de solidaridad. La política de cohesión apoya de manera solidaria a las regiones más débiles, al tiempo que contribuye a impulsar el crecimiento y bienestar en toda

Europa. Además, muchas son las voces que destacan que política de cohesión no es la única que debe servir a financiar dichos nuevos desafíos.

Asimismo, muchas regiones, entre las que se encuentran las RUP, reafirman el enfoque regional "*bottom-up*" que siempre ha caracterizado a esta política, enfoque, que se ve amenazado por las propuestas de la Comisión que, sobre la base de un enfoque más estratégico del tipo "*top-down*", en cierta medida, acaba re-nacionalizando, en la práctica, la política de cohesión.

Por último, cabe decir que las propuestas legislativas propiamente dichas, serán adoptadas por la Comisión durante el segundo semestre de 2011. En último término, y teniendo en cuenta lo que finalmente se adopte como próximas perspectivas financieras, serán el Consejo y el Parlamento europeo quienes decidirán, conforme a los procedimientos legislativos previstos para cada reglamento.

